

受刑者の選挙権保障

——2000年代のイギリスの動向を題材として——

河 合 正 雄

- 一 はじめに
- 二 イギリスの受刑者の選挙権をめぐる立法の変遷
- 三 Hirst v UK (No.2) 判決
 - 1 高等法院判決
 - 2 ヨーロッパ人権裁判所判決
- 四 Hirst v UK (No.2) 判決後の動向
 - 1 政府による Hirst 判決への応答
 - 2 政府の応答に対する公的諸機関の反応
 - (1) ヨーロッパ人権裁判所
 - (2) ヨーロッパ評議会閣僚委員会
 - (3) 人権に関する両院合同委員会
 - (4) 国内裁判所
 - (5) 庶民院決議
 - 3 小 括
- 五 選挙権保障へ向けた視座

一 はじめに

最高裁は、2005年9月14日、在外国民の国政選挙における選挙権の行使を1996年総選挙当時に全く認めていなかったこと、及びその行使を両議院の比例代表選出議員の選挙に限定した1996年改正の公職選挙法附則8項は、遅くとも本判決後に初めて行われる国政選挙の時点においては、憲法15条1・3

項、43条1項及び44条但書に違反するとした。⁽¹⁾また、2011年3月23日には、1994年に導入された衆議院の小選挙区選挙において、選挙区間で2倍以上の投票価値の較差を生じさせている主要な要因である、各都道府県に1議席ずつ一律に割りあてた後に、残りの議席を人口比で配分する「一人別枠方式」による選挙区割基準について、遅くとも2009年総選挙時点では合理性が失われており違憲状態にあるとして、事実上の判例変更を行った。⁽²⁾これらの判決に象徴されるように、日本の司法は、従来と比べるならば、国民の選挙権保障や投票価値の平等を重視した判断を行う傾向が見られる。⁽³⁾

話を受刑者に転じてみると、受刑者の政治参加の自由や選挙権の付与の是非に関してはほとんど議論の俎上にのせられていない。「禁錮以上の刑に処せられその執行を終わるまでの者」及び「禁錮刑以上の刑に処せられその執行を受けることがなくなるまでの者（刑の執行猶予中の者を除く。）」は「選挙権及び被選挙権を有しない」とする公職選挙法11条1項2・3号が、現在も存続している。⁽⁴⁾かつて、「民主政治の健全な発展のためには、投票を通じて受刑者を国政に参加させることによって、その自主性及び民主社会の市民としての自覚を促し、かつ受刑者全体の法的地位の向上（基本的人権の確立）を図ることが必要」であり、「最も直接的かつ強力な法の支配下に置かれる受刑者等が自ら従うべき法の制定や改廃等の政治過程から排除されるのは民主主義の根本原理に」反するとして、死刑確定者が、同条項は憲法44条に違反するとして国賠訴訟を提起したことがある。しかし、1995年2月28日の東京地裁判決は、死刑確定者の主張に対して何ら理由を示すことなく、単に「原告は…死刑判決が確定し、本件（東京）拘置所で現に身柄を拘束されている者であって、その選挙権を制限することは合理的な理由が」あるとして、請求を退けた。⁽⁵⁾

確かに、禁錮刑以上の実刑が確定するほどに重大な犯罪行為を行った者に対する選挙権者からの排斥は、社会通念上は疑問の余地がないことであるかもしれない。⁽⁶⁾しかし、選挙権は、議会制民主主義の根幹を支える重要な憲法

上の権利であると観念される。従って、その安易な剥奪には憲法上重大な問題⁽⁷⁾がある。どのようなカテゴリーに属する集団や個人であれ、選挙権の保障又は行使に制約を加える場合には、相当の慎重さをもってなされることが求められる。受刑者の選挙権の一律の剥奪という現状に対して、単に「選挙権の公務としての特殊な性格に基づく必要最小限度の制限」⁽⁸⁾であるとのみ説明することは適切さを欠き、より精緻かつ説得的な根拠が求められる。

この点に関して、長い間受刑者の選挙権を一律に剥奪していたイギリス（以下、断りのない限り、原則としてイングランド及びウェールズを指す）では、「加盟国は、立法機関の選出にあたって、人民の意見の自由な表明を確保する条件の下で、妥当な間隔をおいて、秘密投票による自由選挙を行うことを約束する。」と規定したヨーロッパ人権条約（以下、単に「条約」とする）⁽⁹⁾第1議定書3条に関する2000年代半ば以降のヨーロッパ人権裁判所判例法理の発展に伴い、大きな流れとしては、受刑者の一部に選挙権を付与するための法改正を行うプロセスが進行している。ストラスブール判例法理は、今や国際的な最低限保障すべき人権水準の一指標として日本でも重要性が認識されつつあり、それに大きな影響を受けているイギリスの動向を考察することは、日本における受刑者の選挙権保障のあり方を論じる際に重要な視座を提供しうるものと思われる。

なお、受刑者の選挙権保障について考察する以上、治者と被治者の同一性という民主主義の理念からして、被選挙権についても言及を加える必要があるが、本稿では、ストラスブール判例法理の発展との関係から、選挙権保障⁽¹⁰⁾に絞って論を進める。

二 イギリスの受刑者の選挙権をめぐる立法の変遷

19世紀以前のイギリスでは、重罪（felony）を宣告された者は、市民権喪失（civic death/ civil death）の状態となって土地及び財産を没収されるというコモンロー上の原則があり、普通選挙が実現していなかった当時は、

選挙権は財産没収に伴って必然的に剥奪されていた。他方で、財産没収を伴わない軽罪 (misdemeanor) による収監者は、実際に投票が可能であったかどうかは別として、少なくとも法的には選挙権を有していた。

受刑者の選挙権を規定した最初の国会制定法は、重罪を宣告された者に対する財産没収を廃止した1870年(財産)没収法 (the Forfeiture Act 1870) である。同法2条は、重罪又は反逆罪を宣告された者及び12ヶ月を超える刑期の受刑者の選挙権の剥奪を規定した。すなわち、同法によって市民権剥奪こそ廃止されたものの、市民権剥奪の結果生じていた受刑者の選挙権者からの排斥は温存された。その一方で、12ヶ月以下の刑期の受刑者については、自由刑執行のために収監されていることを理由とした選挙権の剥奪が規定されておらず、1870年時点では、受刑者が選挙権者から一律に排斥されたわけではなかった。

事実上すべての受刑者が選挙権を行使できない状態におかれたのは、男子普通選挙制を実現させた1918年国民代表法 (the Representation of the People Act 1918) による。同法は、選挙登録資格の要件として、成人年齢に達していること及び法的無能力の状態にないことのほかに、6ヶ月以上住所 (residence) に居住するか、そこに年価値10ポンド以上の事業用の土地又は家屋を6ヶ月以上占有することを求めた (1条1-3項・6条⁽¹¹⁾)。このことによって、事実上、すべての受刑者の選挙権行使の可能性が閉ざされた。ただし、1918年法は、受刑者の選挙権そのものを明文で剥奪したわけではなかった。

現行法のように、すべての受刑者の選挙権の剥奪を明示したのは、わずか40年ほど前に制定された1969年国民代表法 (the Representation of the People Act 1969) である。受刑者の選挙権に関するこのような法的位置づけを問題視した1968年の超党派による選挙法に関する議長会議による全会一致の⁽¹²⁾勧告に基づいて制定された同法4条1項が、「有罪を宣告された者は、刑に服するために刑事施設に拘禁されている間は、国会又は地方政府のいかなる

選挙においても選挙権を有しない。」と規定することによって、拘禁中の受刑者の選挙権を明示的に剥奪した。⁽¹³⁾

現在の受刑者の選挙権の剥奪について規定した制定法は、1969年国民代表法4条をはば同一の文言で継受した1983年国民代表法（the Representation of the People Act 1983）3条である。⁽¹⁴⁾ただし、2000年国民代表法（the Representation of the People Act 2000）は、収容されている刑事施設を住所とみなし、刑事施設での選挙登録を認めることによって、未決拘禁者（以下、有罪評決が下ったが量刑が宣告されていない者も含む）に対して、選挙権の行使を認めた（同法5条1・2・6項。1983年国民代表法7A条1・2・6項に挿入された）。⁽¹⁵⁾2000年法以前は、未決拘禁者は、選挙権こそ剥奪されていないものの、刑事施設が住所として認められないことによって選挙登録が認められずに、その行使が事実上できない状況にあったのである。しかし、受刑者の選挙権については剥奪を維持した。⁽¹⁶⁾

ちなみに、行刑局規則（Prison Service Order）4650が、選挙権を有する被収容者の具体的な保障について規定している。例えば、選挙登録は収容前の住所で行うことを原則とし、それができない場合は、身を寄せていた親類・友人や寝泊りしていた宿泊所など拘禁前に結びつきの強かった地域（local connection）⁽¹⁷⁾又は刑事施設のある選挙区で登録することが定められている。⁽¹⁸⁾刑事施設での登録を原則としなかったのは、イギリスの庶民院議員は、日本の約半数の有権者によって2010年総選挙時点で650議席のすべてを単一小選挙区で選出するため、刑事施設のある選挙区での登録を原則とすると、受刑者の投票行動によって選挙結果が左右しうる選挙区が生じる可能性を危惧したことが理由の1つであるものと思われる。⁽¹⁹⁾また、投票方法について、⁽²⁰⁾郵送投票及び代理人投票の手順を規定している。

なお、ヨーロッパレベルでは、2006年に改定されたヨーロッパ刑事施設規則（European Prison Rules）24条の11が、「国内法によって制限されていない限り」という留保つきながら、被拘禁者の選挙等への参加保障を規定し

ている。

三 Hirst v UK (No.2) 判決

次に、ヨーロッパ人権裁判所が、1983年国民代表法3条1項が条約第1議定書3条に違反することを認定したことによって、同条項に変更を迫る契機を与えた Hirst v UK (No.2) 判決について検討する。

1 高等法院判決

Hirst v UK (No.2) 事件の事案の概要は以下の通りである。受刑者の Pearson は10年の拘禁刑で、Hirst と Martinez は裁量的無期刑 (discretionary life sentence)⁽²¹⁾ で最低拘禁期間 (minimum term) が経過した後も仮釈放が認められずに服役していた。⁽²²⁾ 彼らは選挙人登録を求めたが、1983年国民代表法3条1項に基づいて登録を拒否された。そのため3人は、国内裁判所に対して、同条項が条約第1議定書3条等に反する旨の不適合宣言を、さらに、Pearson と Martinez は、拘禁刑は文字通り身柄の拘禁に尽きるものであるとする自由刑純化論の立場から、選挙権の剥奪は付加刑にあたるとして、登録拒否に対する司法審査を求めた。これに対して、高等法院女王座部合議法廷は、Kennedy 裁判官が全員一致の法廷意見を述べ、カナダ連邦控訴裁判所の Sauvé (No.2) 判決を大幅に参照しつつ、⁽²³⁾ 以下のように判断した。⁽²⁴⁾ (ちなみに、カナダの同判決は、受刑者に対する一律の選挙権剥奪を規定した1985年カナダ選挙法51条e号が権利及び自由に関するカナダ憲章1条⁽²⁵⁾ に適合しないとした1993年のカナダ連邦最高裁判決を受けて、⁽²⁶⁾ 剥奪の対象を2年以上の刑期の受刑者に限定した同法の改正条項が争われた事件で、連邦議会が制定した立法に対して大きく敬護する立場をとり、改正条項はカナダ憲章1条に違反しないとしたものである。)⁽²⁷⁾

受刑者の選挙権を剥奪する国は確かに減少傾向にあるが、この問題をめぐっては、ヨーロッパの中ですら未だにコンセンサスを見出しえない (para.

11)。また、ヨーロッパ人権委員会の先例からすると、たとえ一律に受刑者の選挙権を剥奪しても、条約第1議定書3条には違反しない。受刑者は、そもそも他の市民とは異なる処遇を受けるものであって、問題はどの程度異なった扱いを受けるかである（paras.12-17）。⁽²⁸⁾ 裁判所は、とりわけ慎重に人々の犯罪への不安を背景として国会で制定された首位立法を、軽々しく非難すべきではない（para.20）。そして、受刑者個人に着目する限り、1983年国民代表法3条1項は、彼らの選挙権そのものを根本的に侵害しているが、これはあまりに単純な（too simplistic）アプローチである。なぜならば、条約第1議定書3条と真に関係があるのは、普通選挙や「立法機関の選出にあたって、人民の意見の自由な表明」に関するより広い問題だからであるとして、立法府への敬讓を強調して、実質的な判断を回避し（paras.40-41）、請求を退けた。

本判決は、条約第1議定書3条上の権利は重要であり、簡単には制約すべきではないことを重視せず、Pearson と Martinez が主張した自由刑純化論をふまえることもなかった。その上で、カナダ連邦控訴裁判所判決の根拠づけに依拠し、国会制定法の文言に過度の敬讓を示したが、これには大きな問題がある。第1に、カナダ連邦控訴裁判所判決の事例では、もともと受刑者の選挙権を一律に剥奪していたものを改正し、剥奪対象を限定した規定が争われた。本判決が依拠したのは、結論を導く根拠づけではあるが、本件で問題となった1983年国民代表法3条1項とは、そもそも制約の度合いが大きく異なる。⁽²⁹⁾ 第2に、本件では、受刑者の選挙権を制約することの正当性こそが問われているにも関わらず、本判決は、この最も根本的な問題に対して真摯に答える姿勢を示さなかった。⁽³⁰⁾ 第3に、本判決は、「国会で慎重な議論の末に制定され」たことを国会に敬讓する根拠として挙げたが、2000年国民代表法の審議過程の実情は大きく異なる。2000年国民代表法は、未決拘禁者の選挙権の行使を可能とする改正法であって、受刑者の選挙権を剥奪しつつけることは主眼にはないとはいえ、国会での審議で、政府が受刑者の選挙権に関

して見解を表明したのは、ハンサードの記録で2コラム分に満たない⁽³¹⁾。仮に2000年国民代表法の制定にあたって国会が行った判断を尊重するにしても、それが本判決のように判断するに至った過程を理由とするのであれば、大きな問題がある。この点については、本判決は、立法府に対する敬讓という論理構成をとりながらも、拘禁によって、たとえ重要なものであっても一定の権利は必然的に剝奪されるという観念を色濃く反映しており、市民権喪失の発想を払拭し切れていない旨が指摘されている⁽³²⁾。

2 ユーロッパ人権裁判所判決

高等法院判決を不服とした控訴院への上訴が認められなかったため、彼らのうち Hirst が、条約第1議定書3条違反などを理由として、2001年7月にヨーロッパ人権裁判所に提訴した。これに対してイギリス政府は、1983年国民代表法3条が受刑者の選挙権を剝奪する目的は、「受刑者の行為を制裁することによって犯罪を予防すること及び市民としての責任(civic responsibility)と法の支配(rule of law)への尊重を強めること」にあり、拘禁中のすべての受刑者の選挙権を剝奪することは、条約第1議定書3条上の権利を制約するにあたって各国政府に認められる「評価の余地(margin of appreciation)」の範囲内であると主張した。

2004年7月の小法廷判決は、受刑者の選挙権を一律に剝奪する目的の正当性は疑わしいが、正当性がないとはいえないとした。しかし、一律の剝奪は許容された「評価の余地」を越えるとして、イギリス出身の Bratza 裁判官も含め、全員一致で条約第1議定書3条違反を認定した⁽³³⁾。イギリス政府はこの判決を不服として大法廷への上訴を求め、認められた。2005年10月の大法廷判決は、5,000ポンドの損害賠償請求こそ退けたものの、12対5で条約第1議定書3条違反を認定した⁽³⁴⁾。

法廷意見は、まず、条約第1議定書3条の性質について以下の通り展開した。すなわち、条約第1議定書3条上の権利は、民主主義の基盤を確立・維

持する上で、非常に重要である（para.58）。確かに、同条上の権利は絶対的ではなく、黙示の制約を認める余地があるほか、加盟国には広範な「評価の余地」が許容されなければならない（paras.60-61）。しかし、各国が同条上の権利に制約を課す場合には、正当な規制目的があり、規制手段が比例性を満たす必要がある。とりわけ、立法機関の選出にあたっては、人々の自由な表現活動を制約するいかなる条件も課してはならない。換言すれば、普通選挙を通じて人々の意思を確認することをめざす選挙手続の完全さと実効さが、維持されなければならない。普通選挙の原理からのいかなる逸脱も、立法機関やそこで定立される立法の民主的正当性を害する恐れがある。従って、いかなる集団を排除するにあたって、条約第1議定書3条の目的と両立可能でなければならない（para.62）。

次に、受刑者の選挙権保障のあり方について、以下のように述べた。受刑者は、拘禁中も、条約5条上の自由に対する権利を除いて、条約上保障されるあらゆる基本的権利及び自由を享受し続けるのであって、単に有罪判決による拘禁という地位を根拠として、条約上の権利を喪失することはありえない。寛容さが民主的社会において一般に承認された指標であることからしても、単なる世論の憤慨の可能性を根拠とした一律の選挙権剥奪は、条約上許容されえない（paras.69-70）。条約第1議定書3条は、公的地位を著しく濫用したり、法の支配や民主主義の基盤をおびやかす行為を行う個人の選挙権の制約を排除していない。しかしながら、軽々しく選挙権を剥奪してはならず、そのためには、「制裁と当該個人の行為や事情との間のはっきりとした十分な関連性（a discernible and sufficient link）」の存在が要求される。この点に関して当裁判所は、政治的権利の剥奪は明確な裁判所の判決によってのみなされるべきであるとする（2002年7月の）ヴェニス委員会⁽³⁵⁾の勧告に注目する（para.71）。

そして、本件について以下の通り結論づけた。すなわち、本申立の状況において、イギリス政府が主張する受刑者の選挙権を一律に剥奪する目的の正

当性を否定する理由は見当たらない (para.75)。しかし、規制手段については、まず、剥奪が刑期や罪質を問わず一律に及んでいるほか、選挙権の剥奪と個々の事案の事実との間の直接の関連性は明らかとはいえない (para.77)。また、2000年国民代表法制定時に、国会は、競合利益の比較考量や比例性を満たしているかを吟味したり、今日の刑事政策及び現在の人権水準にてらした何らかの実質的な議論を行っていない (para.79)。さらに、本判決の時点で、加盟国中、(受刑者に選挙権を全面的に認める国が16カ国、全面的に剥奪する国が13カ国、一部剥奪する国が13カ国であり、) 全面的に剥奪する国は少数にとどまる (para.81)。ゆえに、そのような「非常に重要な条約上の権利 (a vitally important Convention right)」に対する包括的、一律かつ無差別の制約は、いかに「評価の余地」が広範であるとしても、許容されうる制約範囲を逸脱しており、条約第1議定書3条に適合しない。従って、イギリス政府に対して、本判決に適合するよう選挙権を保障する義務を果たすために政府が適切と思料する方法で本判決を履行することを求める (paras.82 and 93)。

本判決は、自由刑純化論こそ援用しなかったものの、受刑者個人の権利としてのみならず、「立法機関の選出にあたって、人々の自由な表現」(条約1議定書3条)に言及し、議会制民主主義の見地からも選挙権保障の重要性を強調し、条約違反の結論を導いた。判決は、イギリス政府が掲げた、犯罪者の行為を制裁するという点で象徴的な意味を持ち、市民としての責任と法の支配への尊重を強めるとする抽象的な規制目的の正当性を認めた。⁽³⁶⁾しかし、規制手段について、そもそも、選挙権の剥奪が政府の主張する規制目的と結びついたり、両者の間に直接の関連性を見出すことは困難であるところ、本判決は、比例原則を厳密に適用する姿勢を鮮明にした。そして、制約が許容されうる基準を示すのみではなく、これを裁判官が個々の事例毎に審査すべきことを示唆した。この点は、条約第1議定書3条は、単に全面的な選挙権の剥奪が禁じているのみではなく、原則として受刑者に選挙権を付与する方

向で解釈すべき旨を示し、以後の判例法理の発展への道筋をつけており、大きな意義を見出すことができる。

一方で限界もある。本判決は、第1に、選挙権保障の重要性に言及しながら、比例性原理を強調することによって、一定の受刑者に対する選挙権の剥奪を是認する余地を残した。もちろん、本判決は、各国政府が全受刑者に選挙権を付与することを禁じるものではないが、民主主義社会における選挙権保障の重要性を強調する以上は、普通選挙制の理念にてらしたより原理的な踏み込んだ判断がなされるべきであったと思われる。第2に、条約違反を認定した理由づけの1つに、国会での法案審議の不十分さという手続面を挙げた。これによれば、確かに「近年の刑事政策および現在の人権水準」をふまえることが求められるにせよ、立法府が審議過程において考慮事項を考慮しつつ適切な根拠づけを行っていれば、条約違反を認定しえない可能性がある⁽³⁸⁾。

四 Hirst v UK (No.2) 判決後の動向

1 政府による Hirst 判決への応答

イギリス政府は、自国が当事者である事件に関するヨーロッパ人権裁判所の確定判決に従う義務を規定した条約46条1項に基づいて、2005年10月以降、1983年国民代表法3条の改正へ向けた手続に着手した。しかし、そのプロセスは極めて遅々としていた。

政府による最初の法改正に向けた作業は以下の通りである。Hirst v UK (No.2) 判決から約4ヵ月後の2006年2月2日、Falconer 大法官は、受刑者の選挙権付与をめぐり、国民に意見を募ることを表明した。意見聴取は2回に分けて行われるものとされたが、現実には第1回目を実施されたのは、表明から約10ヵ月後の12月14日であった⁽⁴⁰⁾。意見聴取は、受刑者支援団体、犯罪被害者団体、国会議員、行刑局等、公的・私的の各関連団体に送付されたが、送付していない団体や個人からの回答も歓迎するとした。

第1段階では、受刑者の選挙権付与をめぐる賛否両論の根拠を国民に示し、どのような形で選挙権を付与すべきかを確かめることが目的とされた。⁽⁴¹⁾ただし、国民の多数が現状を支持しているであろうことを認め、政府もこの見解に立つとして、全面剥奪も選択肢に入れることを強調した。⁽⁴²⁾逆に、ヨーロッパ人権裁判所はすべての受刑者に選挙権を付与することは求めているし、それは現実的ではないとして、全面的な選挙権の付与を選択肢から除外した。⁽⁴³⁾具体的には、一定の刑期未満の受刑者に対する選挙権付与を支持するか(質問1)、この場合、何年以下の者に付与するか(質問2)。裁判官に対して、量刑宣告時に選挙権を付与又は剥奪する権限を付与するか(質問3)、この場合、受刑者の選挙権を原則剥奪した上で、裁判官が個別の受刑者に対して量刑宣告時に選挙権を付与する権限を与えるか、あるいはその逆が好ましいか(質問4)。選挙犯罪処刑者に対する付与の是非(質問5)、精神病院収容受刑者への付与の是非(質問6-8)の8項目の質問が用意された。

これらに対して、締切期日の2007年3月7日までに集まった意見は、88通(うち、一般人から40通、利益団体から14通、宗教関係者・団体から6通、地方自治体から4通、研究者・研究機関から7通、選管・政党などその他から17通)であった。選挙権付与に関して、41通が選択肢から除外された全面的な選挙権付与に賛成、22通が現状通り全面的剥奪に賛成であり、意見の大半が「両極」を支持した。質問1に対しては、賛成4通・反対50通・無回答34通であり、質問2については、10年以上1通・5年2通・1年3通・6ヶ月3通・3ヶ月2通・長さで区分すべきでない21通・無回答44通⁽⁴⁴⁾であった。

この第1回意見聴取の締切期日から約2年が経過した2009年4月8日になってようやく、第2回目の意見聴取が出された。ここでは、第1回の結果を斟酌しつつ案を絞り、実際の法改正を念頭に置いた検討が目的とされた。政府は、最終的には国会の判断による旨の留保をしつつ、政府の条約上の義務を勧告して、質問1・2を前提とした案を提示した。⁽⁴⁵⁾すなわち、刑期が1年未満、2年未満、4年未満の受刑者に選挙権を付与する(それぞれ a

案から c 案)、2 年未満の受刑者に付与するが、2 年以上 4 年未満の者は裁判官の裁量で個別に付与する (d 案) のいずれがよいか (質問 1-3) など、13 項目にわたる質問が用意された。⁽⁴⁶⁾ なお、1 年未満、2 年未満、4 年未満の受刑者が新たに選挙権を得る場合、全受刑者のうち、それぞれ約 11%、22%、45% が新たに選挙権を得るという試算も提示した。⁽⁴⁷⁾ また、第 1 回意見聴取で検討された選挙犯罪処刑者及び精神病院収容受刑者に対する新たな選挙権の付与は、行わないこととされた。

第 2 回意見聴取の回答は、2009 年 9 月 29 日が締切期日とされたが、回答結果は長らく公表されなかった。1983 年国民代表法 3 条は、この間も、1998 年人権法 (the Human Rights Act 1998) 10 条 2 項上の国务大臣の条約不適合性を除去するための立法修正権限の行使等がなされることもなく、放置され続けた。Hirst v UK (No.2) 判決後初めての総選挙が実施された 2010 年に入っても、受刑者に選挙権を付与する法案の提出の動きは出なかった。業を煮やした受刑者支援団体が、総選挙までに法案成立のためのキャンペーンを開始したものの⁽⁴⁸⁾、法改正がなされないまま 5 月に総選挙が実施された。

政権交代によって新たに誕生した連立政権も、人権に関する両院合同委員会 (House of Lords and House of Commons Joint Committee on Human Rights) に対して、受刑者の選挙権に向けた新たな準備をしている旨の応答こそ行ったが、⁽⁴⁹⁾ 労働党政権と同じく法案成立には積極的ではなかった。ようやく 2010 年 11 月 3 日になって、キャメロン首相が、「率直に言って、犯罪を行って刑事施設に入った人は、選挙権も含めた諸権利を失うべきである」として、自分自身は付与に反対ではあるが、あくまで 160 万ポンドにも及ぶ可能性がある訴訟費用の浪費を回避したいとして、法案提出を表明した。⁽⁵⁰⁾

そして、2010 年 12 月 20 日に、政府は法案の骨子について表明した。これによると、Hirst v UK (No.2) 判決が求める必要最低限のカテゴリーの受刑者への選挙権付与にとどめる、最も凶悪な犯罪者 (the most serious offend-

ers) には付与しない、納税者をこれ以上将来の金銭賠償請求に直面させないという3原則の下、原則として4年未満の刑期の受刑者に選挙権を付与した上で、裁判官が個々の受刑者の選挙権を量刑宣告時に剥奪できる案を、2011年に国会に提出するとした。また、受刑者が新たに選挙権の行使を可能とする対象を、条約第1議定書3条における「立法機関 (the legislature)」の解釈をめぐって、政府が現時点で条約上最低限求められると考える、ウェストミンスター国会とヨーロッパ議会議員選挙のみに限定する⁽⁵²⁾とした。

2 政府の応答に対する公的諸機関の反応

上述の政府による法改正プロセスの遅滞に対しては、受刑者支援団体のみならず、国内外の公的諸機関からも多くの批判がなされている。この点について、まず、ストラスブールは、現在までに主として以下の判断を下している。

(1) ヨーロッパ人権裁判所

ヨーロッパ人権裁判所では、2010年以降、受刑者の選挙権付与に関して *Hirst v UK* (No.2) 判決をさらに発展させる判断が相次いで下された。うち1件はイギリスの事例である。

① *Frodl v Austria*

第1は *Frodl v Austria* 事件である。故意犯罪によって1年以上の刑期に服する受刑者の選挙権を剥奪するオーストリアの国会選挙法22条によって、選挙権を行使できなかったオーストリアの無期刑受刑者が提訴した。2010年4月に小法廷は、条約第1議定書3条は、実効的な民主主義に特有な原則を記したものであり、従って、条約制度上最も重要な権利であるとした。その上で、たとえオーストリア法は、受刑者の選挙権を一律に剥奪していないとしても、選挙権剥奪には、受刑者の行った犯罪と、選挙や民主主義制度との間に関連性がなければならず、かつその判断は、個別の事情を考慮した上で裁判官によってなされるべきであるという *Hirst v UK* (No.2) 判決で確立

された基準のすべてを満たしていない。これらの基準の本質は、個々の受刑者に対して選挙権の剥奪を必要とする個別の理由づけを求めることによって、たとえ受刑者であっても、剥奪は例外的に行わなければならないという点にある。比例原則は「制裁と当該個人の行為や事情との間のはっきりとした十分な関連性」を求めているが、オーストリア法の規定には、そのような関連性は何ら見出されないとして、6対1で条約第1議定書3条違反判決を下した。⁽⁵³⁾

本判決は、Hirst v UK (No.2) 判決に言及しつつ、同判決の趣旨を一步進めた。すなわち、第1に、受刑者の選挙権の剥奪について、Hirst v UK (No.2) 判決がヴェニス委員会の引用にとどめていた裁判所が個別に判断する必要性を、判決文中に明言した。第2に、制裁と当該個人の行為や事情との間のはっきりとした十分な関連性が認められる場合について、より具体的に、選挙関連犯罪のような民主主義と直接の関連性がある場合に限定されることを示唆した。⁽⁵⁴⁾ すなわち、本判決によれば、条約第1議定書3条は、殆どの受刑者に対して選挙権を付与することを要請していると解される。

②Greens and M.T. v UK

第2は、スコットランドの受刑者2名が、受刑中に選挙登録が認められなかったことを理由としてヨーロッパ人権裁判所に提訴した Greens and M. T. v UK 事件である。⁽⁵⁵⁾ 2010年11月の小法廷判決は、イギリス出身の Bratza 裁判官も含めた全員一致で、イギリス政府にとって厳しい判断を下した。本判決は、彼らが2009年6月のヨーロッパ議会議員選挙と2010年5月の総選挙に投票できなかったことに関して、条約第1議定書3条違反の認定をした上で (paras.76 and 78)、以下の判断を示した。目下約2,500人の受刑者が、Greens らと同様の申し立てをしており、うちおよそ1,500人が判決待ちの状態にある。さらには、約70,000人もの潜在的な申立人がイギリスで受刑している (para.111)。たしかに、どのような手法で条約第1議定書3条に適合させるかを判断するのにより適しているのは各国政府ではあるが、条約適合作

業が長期にわたって遅延しているとして、イギリス政府に対して、Hirst v UK (No.2) 判決に適合させるための1983年国民代表法3条の改正案を、本判決確定から6ヶ月以内に提出することを求めた (paras.113-115)。

本判決は、判決の履行方法の一切をイギリス政府に委ねた Hirst v UK (No.2) 判決とは異なり、政府が1983年国民代表法3条の改正案を国会に提出する具体的な期限を主文に明示した点に大きな意味が見出される。2011年4月11日に政府の大法廷上訴の申立が退けられたことで本判決が確定したため、同日から半年後の10月11日が期限となった。⁽⁵⁶⁾

③ Scoppola v Italy (No.3)

第3は、謀殺や家族への虐待等によって無期刑を宣告された受刑者（後に、拘禁刑30年に減刑された）が、5年以上の自由刑を宣告された受刑者の選挙権を剥奪するイタリア法が条約第1議定書3条に違反するとしてストラスブールに提訴した Scoppola v Italy (No.3) 事件である。小法廷は、申立人が専ら刑期を理由として機械的に選挙権を剥奪されている点に着目した。そして、非常に重要な条約上の権利に対する一律かつ無差別の制約は、いかに「評価の余地」が広範であるとしても許されず、選挙権の剥奪は個別に裁判所が行い、かつ十分な理由付けがなされるべきであるとして、全員一致で条約第1議定書3条違反を認定した。⁽⁵⁷⁾

本判決は、Hirst v UK (No.2), Frodl v Austria 両判決にてらして、個々の受刑者の罪状等に着目し、剥奪（目的）と当該個人の行為や事情との間のはっきりとした十分な関連性を吟味する姿勢で、たとえ一定の刑期以上の受刑者に対してのみ選挙権を剥奪する制度であっても、当該刑期以上の受刑者に対しては一律に選挙権を剥奪することになる点を問題とした。本判決からすると、本件の申立人のように、たとえ凶悪犯罪で有罪を宣告されている受刑者であっても、一定以上の刑期に服しているという理由のみでは、選挙権を剥奪できないことになる。

また、これら一連の判例法理の発展からすると、選挙関連犯罪や民主主義

社会の破壊を意図した犯罪等によるものでない限り、選挙権の剥奪は条約上許容されないことになる。⁽⁵⁸⁾ 仮にイギリスが、第2回意見聴取で示した最も広い選択肢である4年未満の刑期の受刑者に対する選挙権の付与を実施したとしても、依然として4年以上の刑期の受刑者は一律に選挙権を剥奪され続ける点で、条約第1議定書3条違反を認定される可能性が大きい。⁽⁵⁹⁾

（2）ヨーロッパ評議会閣僚委員会

ストラスブールからは、加盟国によるヨーロッパ人権裁判所の確定判決の執行を監視する任務（条約46条2項）を負う閣僚委員会も、2009年6月以降再三にわたって、イギリス政府に対して1983年国民代表法3条の改正のための措置を講ずるよう促す声明を出している。

例えば、2009年12月3日の暫定決議では、Hirst v UK (No.2) 判決の履行の遅れによって、2010年予定の総選挙が条約に適合しない方法で実施される重大な危険を生じさせているとして、2009年9月29日の第2回意見聴取期日の締切に引き続き、迅速に同判決の履行に必要な措置を講ずることを促した。⁽⁶¹⁾

また、2010年6月3日には、本委員会の繰返しの要求にもかかわらず、法改正を経ずに2010年5月の総選挙が実施されたことに対する遺憾の意と、新政府が2011年のスコットランド、ウェールズ、北アイルランド各議会議員選挙に先立って、Hirst v UK (No.2) 判決を履行する包括的な措置を講ずることで、ヨーロッパ人権裁判所へのこれ以上の申立がなされなくなることへの期待が表明された。⁽⁶²⁾

さらに、2010年9月15日には、保守・自民新連立政権がHirst v UK (No.2) 判決を履行する最善の方法を練ってはいるものの、明確で具体的な情報が、閣僚委員会に対して何ら提示されないことを遺憾と表明した。そして、これ以上のいかなる遅滞なしに、判決の履行を優先することを求めた。⁽⁶³⁾

そして、2010年12月2日には、2011年のスコットランド、ウェールズ、北アイルランド議会議員選挙が条約に適合する方法で行われることを望み、こ

れ以上の遅滞なしに、明確なタイムテーブルを含んだ判決の履行の為の行動計画を提出するよう求めた。⁽⁶⁴⁾

(3) 人権に関する両院合同委員会

国内からも、イギリス政府が受刑者に選挙権を付与するための法改正を行わないことに対する懸念の声明が出されている。この中でも、人権に関する両院合同委員会は、1983年国民代表法3条の改正が実現しないことを一貫して批判している。

例えば、2006-07年会期の第16回報告では、政府の第1回意見聴取の公表や第2回意見聴取の実施があまりに遅々としていること、多くの人が受刑者への選挙権付与に疑問を持っている点で政治的な困難を伴うものの法的な難点はないこと、法改正の遅滞は条約上の義務に反し明らかに違法であることを指摘し、できる限り早期に緊急の救済命令措置をとることを求めた。⁽⁶⁵⁾

また、2007-08年会期の年間報告では、第1に、Hirst v UK (No.2) 判決からして、1983年国民代表法3条が条約第1議定書3条に違反することは明らかであり、法改正は必須である。第2にヨーロッパ人権裁判所は、選挙権を含めて、基本的人権は善良な市民 (good citizen) であるか否かに関わらず保障されるものである旨を明示している。そして、個人の選挙権を制約する場合、比例原則は、個人の犯罪行為と明白かつ近接した関連性 (a clear and close link) があることを要求しており、これについて Hirst v UK (No.2) 判決は、選挙制度の安定、法の支配又は民主主義と一定の関連性を要する旨を示唆している。従って、政府は法改正案を次期会期までに国会に提出すべきであり、さもなければ次の総選挙までに本来選挙権を有するはずの受刑者が投票できないおそれが生じると強く警告している。⁽⁶⁶⁾

さらに、2009-10年会期の第15回報告では、本文の全66頁中5頁強を割いて以下の点が述べられている。第1に、政府の法改正案は、Hirst v UK (No.2) 判決に対して非常に消極的である。これでは、ヨーロッパ人権裁判所や納税者の負担が増すとともに、さらなる不要な訴訟を招くことになりか

ねない。選挙権の剥奪を刑期で機械的に定めることは、Hirst v UK (No.2) 判決が要求する選挙権剥奪の要件を満たさない恐れがある。第2に、半年前の2009年9月に締切期日を迎えた第2回意見聴取の結果がいまだに公表されていないことは遺憾である。第3に、Hirst にはいかなる公正な満足 (just satisfaction) や金銭賠償をも認められていないが、条約は生ける道具 (living instrument) であり、将来金銭賠償が認められる可能性も否定できない。条約違反が認定される場合、申立人は条約13条上の効果的な救済を受ける権利を得る。政府が法改正を遅らせ続ける限り、ヨーロッパ評議会からの非難のみならず、膨大な訴訟費用と金銭賠償にさらされる危険もある。第4に、二元主義を採用するために、政府の条約上の義務の不履行が国内法上は違法とはならないことを理由として、政府が開き直りの姿勢を続けることに対して、国際法上の義務の観点から非常に問題であるとしている⁽⁶⁷⁾。

これらの文書には、政府が法改正の遅延を続け、本委員会の質問に対して真摯な応答をしないことに対する苛立ちが文面に表れている。また、年を経るにつれて、受刑者の選挙権に関する記述は増加している。

（4）国内裁判所

人権法2条1項は、国内裁判所に対して、条約上の一定の権利（条約2条ないし12条及び14条、第1議定書1条ないし3条、並びに第6議定書1条及び2条）が関連する問題を判断する場合には、当該訴訟に関連する限度で、ストラスブールでなされた諸判断を考慮することを義務づけている。そして、Hirst v UK (No.2) 判決後も、1983年国民代表法3条の改正が実現していないことから、選挙人登録を拒絶された受刑者によって国内裁判所に対して多数の提訴がなされている。国内裁判所の判決はヨーロッパ人権裁判所とは異なり、必ずしも受刑者の選挙権保障を積極的に求めているとは限らないが、いずれも、1983年国民代表法3条が条約第1議定書3条に反するとして Hirst v UK (No.2) 判決を前提としている。主要な判決は以下の通りである。

①Smith v Scott

2007年1月、スコットランドで、受刑中に選挙登録を拒まれたために、2003年のスコットランド議会議員選挙で投票することができなかった元受刑者が提訴した Smith v Scott 事件で、民事上級裁判所が以下の判断を下している。⁽⁶⁸⁾まず、スコットランド議会議員選挙が2007年5月に迫っているにもかかわらず、イギリス政府が同選挙期日までに法改正案を国会に提出する意思のないことが明白である旨を批判的に確認した (paras.38 and 40-43)。その上で、国会やストラスブールでは、Hirst v UK (No.2) 判決以前から受刑者の選挙権保障が論点とされてきたことにも言及し、このままでは、条約に適合しない方法でスコットランド議会議員選挙が行われるとして、Hirst v UK (No.2) 判決にてらして、1983年国民代表法3条1項の条約不適合宣言を下した (paras.52 and 55-56)。

本判決は、受刑者の選挙権をめぐる初の条約不適合判決であり、国内裁判所が、ヨーロッパ人権裁判所で条約違反認定が出されていない地方議会であるスコットランド議会議員選挙にも Hirst v UK (No.2) 判決の射程が及ぶと判断したことは重要である。

②Toner and Walsh

他方で、同年3月の北アイルランドの Toner and Walsh 判決は、異なる判断を下した。2007年の北アイルランド議会議員選挙で投票するために選挙登録を求めた受刑者2名が、第1に、1983年国民代表法3条が今後の北アイルランド議会議員選挙に適用されないこと、第2に、彼らが今後の北アイルランド議会議員選挙時に投票する権利があることの宣言等を求めて提訴した。これに対して北アイルランド高等法院女王座部の Gillen 裁判官は、政府が Hirst v UK (No.2), Smith 両判決を受け入れ、法改正準備に着手していることを前提として、次の通り判示した。まず、第1の主張については首位立法の条項を適用しないよう求めるものであるところ、不適合宣言をしたとしても、人権法4条6項は首位立法の法的な効力に影響を与えることを排

しているとして退けた。また、第2の主張についても、ストラスブールは条約違反判決の履行方法に関して各国の裁量の余地を残しており、第1回意見聴取で政府が示した様々な選択肢について、本質的に反対すべき理由を見出すことができないとして退けた。⁽⁶⁹⁾

③R (Chester)

政府が、受刑者の選挙権付与法案の国会提出を表明した2010年末以降も、2つの注目すべき判決が下された。ただし、いずれも国側は、1983年国民代表法3条が条約第1議定書3条に適合しないこと自体は認めている。

その1つがChester事件控訴院判決である。受刑者のChesterは、ヨーロッパ人権裁判所の諸判決をふまえ、1983年国民代表法3条1項を、人権法3条に基づいて「裁判官に、個々の受刑者が選挙権を剥奪されるべきかを決定する権限を付与する」旨の文言を付け加えることによる条約適合解釈をするか、それができない場合は、条約不適合宣言を行うよう求めた。2010年12月の控訴院のLaws裁判官による法廷意見は、政府に1983年国民代表法の改正案を提出する用意があることを前提としつつ、以下の通り述べた。まず、Chesterが主張するような1983年国民代表法3条の条約適合解釈は新たな立法を行うに等しく、司法の任務を逸脱するとして退けた（para.24）。また、政府がヨーロッパ人権裁判所の条約違反判決や国内裁判所の条約不適合宣言に応答しなかったとしても、裁判所は政府に対して制裁する権限を有しないし、人権法は、不適合宣言をうけた国務大臣の是正義務を規定していない。ヨーロッパ人権裁判所の判決の不遵守は政治レベルで問題となる事柄であって、裁判所は、コモンロー上の憲法上の権利を侵害しない限り制裁を加えるべきものではないとした（para.27）。

ただし、傍論で、法的には受刑者に対する一律の選挙権の剥奪は許容されえず、選挙権を剥奪するには、制裁と当該個人の行為や事情との間のはっきりとした関連性の存在が不可欠であるとして（para.35）、政府に対して迅速な法改正を求めた。

④Tovey v Ministry of Justice

しかし、Tovey 判決は、異なる判断を示している。これは、2人の受刑者が、第1に、選挙権が侵害されたことの宣言、第2に、国务大臣の1983年国民代表法3条改正の不作为を理由とした最低5,000ポンドの金銭賠償を求めて提訴した事件である。高等法院女王座部の Langstaff 裁判官は、後述する受刑者に対する選挙権付与に反対する庶民院決議から約1週間後の2011年2月18日という時期に、これらの請求すべてを退けた。⁽⁷¹⁾そればかりでなく、傍論としてではあるが、司法府と立法府の役割は異なっており、法改正に関するいかなる見解を表明することも司法の機能ではなく、人権法の下でも、受刑者は、受刑中の選挙権剥奪を理由とした損害賠償や宣言を、イギリスの裁判所で得ることはできないだろうと述べた。⁽⁷²⁾

(5) 庶民院決議

これまででは、条約上の義務であるヨーロッパ人権裁判所の確定判決の履行を求める見地からの政府批判をとりあげたが、イギリス国内には、現在のストラスブルグに対する根強い反発論が存在する。⁽⁷³⁾

それが最も強くあらわれたのが、2011年2月10日の庶民院における、David Davis 元影の内閣内相(与党保守党)や Jack Straw 元内相(野党労働党)ら超党派の有力議員によって提起された受刑者の選挙権付与に反対する決議である。本決議は、Davis によって、「法を破った者は、法を作ることとはできない。」という「素朴かつ率直な」ものであると説明されたが、受刑者の選挙権保障のほか、この問題の最終的な決定権がヨーロッパ人権裁判所か国会のいずれであるべきかについても、論点として提示された。⁽⁷⁴⁾本決議の背景には、第1に、一般国民に保障される権利を受刑者にも同等に付与することが、国民感情や長年続く厳罰化政策に反するという点があげられる。⁽⁷⁵⁾第2に、受刑者の選挙権付与の制約を争った事例における相次ぐヨーロッパ人権裁判所の条約違反認定や閣僚委員会の勧告に対する違和感や反発があげられる。すなわち、必ずしも民主的手続によって選出されているとは言いが

たくイギリス国民に対して説明責任を負わない国外の機関であるストラスブールが、民主的に直接選出された議員で構成される庶民院を中心とした国会が制定した首位立法や、それに基づく政策に変更を迫ることに対する反発で⁽⁷⁶⁾ある。

5時間以上にわたって行われた討論では、今後のあるべきイギリスとストラスブールとの関係をめぐり、現行の1998年人権法の是非にまで議論が拡大した。討論後に、与野党のバックベンチャーのみによる自由投票の形式で採決が行われ、234対22の圧倒的大差で可決された。Hirst v UK (No.2), Gre-ens v UK 両判決に従って首位立法を改正して受刑者の選挙権付与を求めるストラスブールを牽制しようとした提案者の政治的意図は、成功したといえよう。

ただし、決議に法的拘束力はなく、賛成票数も全議員の3分の1強にとどまった。また、討論の大半は、ストラスブールによる「内政干渉」に対する異議や厳罰化政策に対する支持から、決議に賛成する立場を表明するものであったものの、決議に反対する立場からの発言も見られた。⁽⁷⁷⁾加えて、少数ではあるが、厳罰化路線を推進してきた保守党や労働党に所属する議員からも反対票が投じられた。さらに、賛成票は、政府案のほか、ストラスブールの姿勢や、国内裁判所に対してストラスブールの諸判断の考慮義務を定めた現行の人権法に対する意思表示であり、彼らや棄権した議員のすべてが、受刑者の選挙権付与を一切否定しているわけではない点にも留意する必要がある。例えば、棄権したNaomi Long議員（同盟）は、1年以下の刑期の受刑者と、広義の社会復帰プログラムの一環として、長期刑受刑者に対して、残余刑期が1年を切った時点で付与する案を提示している。⁽⁷⁸⁾また、賛成票を投じたNick Boles議員（保守党）は、社会復帰のために、残余刑期が6ヶ月になった時点で選挙権を回復させる可能性に、Gordon Henderson議員（保守党）は、開放刑務所に収容されているすべての受刑者に選挙権を付与する考えに関心を示している。⁽⁷⁹⁾⁽⁸⁰⁾

3 小 括

Hirst が受刑者の選挙権保障を求めて提起した訴訟では、2005年のヨーロッパ人権裁判所大法廷判決で、受刑者の選挙権を一律に剥奪することは条約第1議定書3条に違反するのみならず、剥奪には制裁(目的)と当該個人の行為や事情との間のはっきりとした十分な関連性が必要であり、そのためには、裁判所によって個別に許容されるか否かを判断することが要請されとされた。そして、Frodl v Austria, Scoppola v Italy (No.3) 両判決が、条約第1議定書3条の解釈を、選挙権を付与することが求められる範囲を拡充する方向で発展させた。すなわち現在では、条約第1議定書3条から、選挙関連犯罪や民主主義社会の破壊を意図した犯罪等以外の理由によって服役する受刑者に対しては、選挙権を保障すべきことが判例法理上求められると言えよう。

しかし、Hirst v UK (No.2) 判決の確定から6年がたっても、1983年国民代表法3条には文言1つ変更が加えられず、ごく限定的な範疇の受刑者に対する選挙権付与すら実現していない。Greens v UK 判決によって、2010年末になってようやく1983年国民代表法改正案を2011年に国会に現実提出する動きが出かけたものの、2011年2月の庶民院の決議によって頓挫し、現在に至っている。

この理由としては、以下の点があげられる。第1に、受刑者に対する選挙権の付与をめぐるっては、以前から根強い反対論があったが、上述の庶民院決議によって、1983年国民代表法3条の改正に対する政治的なハードルがいちだんと高まった。第2に、イギリス政府は、2011年8月31日に、ヨーロッパ人権裁判所から、同年11月2日に行われた Scoppola v Italy (No.3) 事件の大法廷審理時に見解を述べる機会を付与された上、Greens v UK 判決の確定によって生じたイギリス政府の1983年国民代表法3条改正案を国会に提出する義務を、Scoppola 判決の確定から6ヶ月後に延期することを認める

通知を受けた。⁽⁸¹⁾このことによって、法案提出の大幅な先延ばしが法的にも正当化されることになった。そして第3に、何よりも、法的な権利救済システムに大きな問題がある。まず、条約上、条約違反を認定したヨーロッパ人権裁判所の確定判決を履行しない加盟国に対する制裁の実効性に限界がある。確かに、ヨーロッパ人権裁判所の確定判決の履行の実効性を高めるため、2010年6月に発効した条約第14議定書16条によって、確定判決に従わない加盟国に対する一定の制裁措置が盛り込まれたが（条約46条4・5項）、制裁の発動条件が厳しい上に、具体的な制裁内容が規定されていない。⁽⁸²⁾また、国内法上も、Chester 事件控訴院判決が述べたように、政府（や国会）がヨーロッパ人権裁判所の確定判決や国内裁判所の条約不適合判決にどうしても従わない場合であっても、国会主権原理との関係から、1998年人権法は強行的な救済措置を用意していない。

仮に政府の法改正案が国会に提出され、成立したとしても、新たに選挙権を付与する対象を刑期で区分した政府案は、現在のストラスブール判例法理上求められる権利保障水準を満たさず、仮に訴訟提起された場合には、条約違反を認定される可能性が高い。Hirst v UK (No.2) 事件以降のヨーロッパ人権裁判所の判決は、選挙権を剥奪するには、制裁（目的）と当該個人の行為や事情との間のはっきりとした十分な関連性を個別に検討することを求めているからである。

本件のように、条約違反の根拠が首位立法にあるが、世論や国会議員の支持を得ることが困難であり、議会ルートによる問題解決が期待できない事例については、権利救済を強行できる国内法制度を保障しない限り、解決をはかることは難しいように思われる。

五 選挙権保障へ向けた視座

民主主義国家における受刑者に対する選挙権付与の可否は、受刑者をどのような存在として捉えているかを示す重要な指標であり、受刑者の権利保障

を考える上でも、重要な試金石になる。

そもそも、普通選挙制度は、一切の個人的属性を捨象して万人に対して選挙権を保障することに本質的意義が見出される。また、ヨーロッパ人権裁判所も強調しているように、国民に対する選挙権保障は、議会制民主主義の根幹を維持する上でも極めて重要な事柄である⁽⁸³⁾。また、受刑者に選挙権を付与することは、受刑者を民主主義の過程から排除せず、外部社会で生活する人々と同じ当該国家の一構成員として認める点に象徴的かつ実質的な意義が見出される。そればかりでなく、受刑者に国家や地方公共団体のあり方に一定の責任を持たせる点で、究極的には社会復帰を促進させる方向で作用する。

イギリス政府は、1983年国民代表法3条が受刑者の選挙権を剥奪する目的として、犯罪者の行為を制裁することによって犯罪を予防すること及び市民としての責任と法の支配への尊重を強めることを掲げた。この目的自体は必ずしも正当性を見出すことができないとは言えない。しかし、受刑者の選挙権を剥奪することは、(犯罪者に対して一定の制裁機能を持つことはともかくとしても、) 犯罪の予防に効果的であることとは結びつかない。むしろ、当該国家の構成員たる受刑者に選挙権を保障することは、立法の民主的正統性を高める点で「法の支配」をより強固にし、社会復帰を促進させる点で「市民としての責任」を高める方向に作用する⁽⁸⁴⁾。従って、選挙権の剥奪は、上述の目的の達成に寄与するものではない。

さらに、犯罪者に対して厳罰を求める傾向にある国民感情を考慮するにしても、それが必ずしも実態に即した根拠に基づくものではなく、往々にして漠然とした不安感から形成されていることが指摘される⁽⁸⁵⁾。むしろ、受刑者に選挙権を付与することによって、外部社会からの排斥要因を減らし、少しでも社会復帰の障壁を下げ、社会の一員として受け入れる枠組みを用意することが、ゆくゆくは再犯の可能性を減らし、人々の実際上の安全に寄与するとも考えられる⁽⁸⁶⁾。

日本では、現在もなお、受刑者の選挙権を一律に剥奪する公職選挙法11条1項2・3号が、改正されることなく効力を有し続けている。判例は、比較的早い時期から、選挙権を「国民の最も重要な基本的権利⁽⁸⁷⁾」であるとして位置づけてきたにもかかわらず、一定の選挙犯罪処刑者の選挙権及び被選挙権を一律に一定期間「有しない」とする公職選挙法252条1・3項に対して、厳密な違憲審査を行うことなく、現状を追認してきた。また、本稿の冒頭で紹介した死刑確定者の選挙権剥奪が争われた訴訟に至っては、東京地裁は、剥奪が憲法44条に違反しない理由を何ら示さなかった。憲法学説においても、受刑者の選挙権保障をめぐるのは、在外邦人や在住外国人はもとより選挙犯罪処刑者の選挙権保障や、選挙区間の投票価値の平等等をめぐる論点に比べて、議論の蓄積が薄い状況にある⁽⁸⁸⁾。

しかし、民主主義国家において、選挙権は簡単には制約を加えてはならない権利である。この点について、日本が批准する国際人権B規約25条は、条文に「選挙権」が明示されるなど、条約第1議定書3条よりも、参政権について詳細かつ積極的に保障している。また、ヨーロッパ人権条約は、国際人権B規約の解釈にあたって参照に値するとされる。このことからすれば、受刑者の選挙権を一律に剥奪し続けている現状に対しては、条約第1議定書3条に関するストラスブール判例法理の発展をふまえ、少なくとも、個々の受刑者に対し、選挙権の剥奪が真に要請されざるを得ないかを厳密に検討する姿勢が求められよう。

(1) 最大判2005年9月14日民集59巻7号2087頁。

(2) 最判2011年3月23日判時2108号3頁。

(3) 他方、投票価値の一定の平等という投票時における形式的な公正さの保障を越えて、有権者が投票に至るまでの過程に対する様々な規制に対して、積極的な判断を行う流れには至っていない点に大きな限界がある。

(4) 菊田幸一「受刑者の法的地位——受刑者の人権」菊田幸一・海渡雄一編『刑務所改革 刑務所システム再構築への指針』所収（日本評論社・2007年）41頁。ま

た、憲法改正の発議をうけた国民投票の投票権者に懲役・禁錮刑受刑者及び死刑確定者が含まれることから(日本国憲法の改正手続に関する法律3・4条)、彼らが公職選挙法によって剥奪されている選挙権を承認する可能性を示唆するものとして、倉田玲「自由刑と選挙権(上)——オーストラリア選挙法の新局面——」立命館法学321・322号(2008年)222-224頁を参照。なお、選挙権を有する未決拘禁者、拘留刑受刑者、労役場留置者及び被監置者は、施設長を通じて、不在者投票が可能である(公職選挙法49条1項、同法施行令50条以下)。

- (5) 東京地判1995年2月28日判タ904号78頁、110頁。なお、2010年12月17日に、元受刑者の稲垣浩が、受刑中の2010年7月参院選への投票が認められなかったことに対して大阪地裁に国賠訴訟を提起しており、今後の動向が注目される。稲垣の訴訟提起の経緯については、稲垣浩「受刑者選挙権訴訟と初めての懲役経験」CPR News Letter 68号(2011年)10-11頁を参照。
- (6) 「自由刑という制度のなかに含意する不自由の強制という契機の内には、もともとふつうの人間・国民には甘受しえないなんらかの不利益・不便が、いわば本質に入っているという面がある。そして歴史的にいて、自由刑が服役者に忍従を強いるものの一つに、国政参加への不自由がふくまれている。」(奥平康弘「設問〔二〇〕公職選挙法——一条の合憲性」奥平康弘・杉原泰雄『憲法演習教室』(有斐閣・1987年)148-149頁)とする認識が典型である。
- (7) なお、受刑者の選挙権保障の是非をめぐる考えられる二元説及び権利説の差異に関しては、野中俊彦「選挙権論・再考」『選挙法の研究』(信山社・2001年)所収36-37頁、辻村みよ子『「権利」としての選挙権』(勁草書房・1989年)21-22、47、189-190頁。なお、浦部法穂『憲法学教室(全訂第2版)』(日本評論社・2006年)507-508頁も参照。
- (8) 芦部信喜『憲法(第5版)』(岩波書店・2011年)253頁。ただし、2002年出版の第3版以降、本文引用箇所の直後に「(受刑者には選挙権を認めるべきだという説もある)」との記述が加えられている。
- (9) 同条は選挙権保障を明示していないが、判例法理によって読み込まれている。
- (10) ストラスブールにおける被選挙権の保障をめぐる判例法理の展開に関しては、さしあたり、See, D. Harris, M. O'Boyle, E. Bates and C. Buckley, (eds.), *Harris, O'Boyle & Warbrick: Law of the European Convention on Human Rights*, (2nd ed., Oxford, 2009) at 719-725.
- (11) なお、このような居住・占有要件を規定した経緯については、中村英勝『イギ

リス議会史（新版）』（有斐閣双書・1977年）126-127頁を、また、19世紀から20世紀初頭にかけてのイギリスの選挙権者の拡大に関する、財産要件の変遷については、佐藤芳彦「欧米近現代財政史・国制史研究の一視角（中）——イギリス財政史・国制史研究に即して——」Artes Liberales 59号（1996年）23-29頁を参照。

- (12) Final Report of Conference on Electoral Law, Cmnd 3550, February 1968.
- (13) 従って、仮釈放中の者に対しては選挙権が保障される。なお、裁判所侮辱及び罰金未納による収容者は、選挙権を有する（4条2項a・c）。
- (14) ヨーロッパ議会議員選挙については、2002年ヨーロッパ議会選挙法（the European Parliamentary Elections Act 2002）8条1・2項による。
- (15) また、精神病院に入院している者についても、同様の手法によって選挙権行使を認めた（同法4条1・2・6項。1983年国民代表法7条1・2・6項に挿入された）。
- (16) この点について政府は、2000年国民代表法制定時に、受刑者の選挙権剥奪はストラスブール判例法理に則しており、同法案は条約に適合していると述べている。
- (17) 地域的結びつきの宣言（a declaration of local connection）によって名目上の住所（notional residence）を認定する制度は、2000年国民代表法6条（1983年国民代表法7B条に挿入された）で、未決拘禁者・精神病院入院患者・ホームレスなど住所のない有権者が、民主主義の過程から排除されることを回避する目的で導入された。
- (18) Prison Service Order 4650: Prisoners' Voting Rights, paras.1.4.1 and 1.5.1-1.5.3.
- (19) 現に、Falconer 大法官が、2005年総選挙で、仮に受刑者が刑事施設のある選挙区で投票した場合に選挙結果が変わりえた例として、当選者と次点者との差が79票で2,224人の受刑者がいたイングランド東南部のシェービー島選挙区と、2,826票差で1,618人の受刑者がいたイングランド南部のワイト島選挙区をあげている。Prisoners granted the right to vote, Times, 7 October 2005. また、仮に地方議会議員選挙において選挙権を付与した場合は、この傾向が庶民院議員選挙よりも顕著に表れることになる。
- (20) PSO 4650, paras.2.1.1 and 2.2.1-2.2.3 and Annex B paras.2-4. なお、仮に日本で受刑者が選挙権を行使する場合は、現に選挙権を有する刑事施設被収容者に対して認められている施設長を通じた不在者投票が最も現実的である。これに対しては、不正投票の可能性や、投票の前提として求められる時事情報への自由なアクセ

スの保障が施設内の規律秩序をみだすおそれがあることを理由とした消極論が想定される。しかし、前者の理由に関しては、不正投票の可能性が憲法上の権利である選挙権を一律に否定する根拠とはなり得ないとの反論が可能である。また、後者については、社会復帰理念や、受刑者に「主要な時事の報道に接する機会を与える」努力義務を施設長に対して課している刑事収容施設法72条の趣旨（なお、林眞琴・北村篤・名取俊也『逐条解説 刑事収容施設法』（有斐閣・2010年）302-305頁を参照）にてらせば、時事情報へのアクセスを積極的に保障することが求められると言える。

- (21) 謀殺（murder）以外の、故殺（manslaughter）・放火・強姦をはじめとする無期刑相当の重大犯罪を行い、かつ公衆に深刻な危害（死又は深刻な人身被害）を与える重大な危険性を有する被告人に対して科される（2003年刑事司法法（the Criminal Justice Act 2003）225条1・2項）。イギリスの無期刑制度の概要については、河合正雄「無期刑受刑者の人身の自由——イギリスの無期刑受刑者の拘禁期間をめぐる司法判断を題材として——」早稲田法学会誌61巻1号（2010年）143-146頁を参照。
- (22) 最低拘禁期間の性質及び無期刑受刑者の仮釈放要件については、河合・前掲146-148頁を参照。
- (23) *Sauvé v. Canada* (No.2) [2000] 2 CF 117.
- (24) *R (Pearson) v the Secretary of State for the Home Department, Hirst v Attorney General* [2001] EWHC Admin 239.
- (25) 同条は、「法で定められ、自由で民主的な社会において明確に正当化することができる合理的制約にのみ服することを条件に、この憲章で規定する権利及び自由を保障する。」と規定し、同憲章3条で選挙権及び被選挙権を保障している。
- (26) *Sauvé v Canada* (No.1) [1993] 2 SCR 438.
- (27) しかしその後、連邦最高裁に上訴され、5対4の僅差ではあったが、改正条項は、カナダ憲章1条の下では正当化されないとされた（*Sauvé v. Canada* (No.2) [2002] 3 SCR 519）。
- (28) *X v. the Netherlands*, [1974] 1 DR 87, *H v. the Netherlands* [1983] 33 DR 242 and *Holland v. Ireland*, Application 24827/94, [1998] 93A DR 15. このうち、受刑者に対する一律の剥奪が争われた事件は、郵送投票及び代理人投票を認めないことによって事実上選挙権を行使できない状態におかれていたアイルランド（当時）の *Holland* 事件のみである。

- (29) *See*, R. Edwards, 'Judicial Deference under the Human Rights Act', (2002) 65 MLR 859, at 862.
- (30) *See*, H. Lardy, 'Prisoner Disenfranchisement: Constitutional Rights and Wrongs', [2002] PL 524, at 543.
- (31) HC Deb, 12 January 2000, vol.342, cols.342-343.
- (32) S. Foster, 'Reluctantly Restoring Rights: Responding to the Prisoner's Right to Vote', (2009) 9 HRLR 489, at 493. And *also*, Edwards, *supra* note 29, at 862.
- (33) *Hirst v United Kingdom (No.2)*, Application 74025/01, (2004) 38 EHRR 40, paras.44-47, 49 and 51-52.
- (34) *Hirst v United Kingdom (No.2)*, Application 74025/01, (2006) 42 EHRR 41. その他、Hirst が申立てた法の下での平等を保障した条約14条及び表現の自由を保障した条約10条違反の点については、全員一致で、条約第1議定書3条とは別個に判断する必要はないとされた。
- (35) Adopted by the European Commission for Democracy through Law at its 51st Plenary Session. 同委員会は、憲法問題に関するヨーロッパ評議会の勧告機関として、1990年に設立された。イギリスからは、Jeffery Jowell らが委員として加わっている。
- (36) *See*, Sauvé, *supra* note 27, para. 22. And *see also*, Hirst, *supra* note 33, para. 46.
- (37) S. Easton, 'Electing the Electorate: The Problem of Prisoner Disenfranchisement', (2006) 69 MLR 443, at 452.
- (38) T. Lewis, "Difficult and Slippery Terrain": Hansard, Human Rights and *Hirst v UK*, [2006] PL 209, at 216.
- (39) HL Deb, 2 February 2006, vol.442, col.26WS.
- (40) Department for Constitutional Affairs, 'Voting Rights of Convicted Prisoners Detained within the United Kingdom-The UK Government's response to the Grand Chamber of the European Court of Human Rights judgment in the case of *Hirst v The United Kingdom*', CP29/06, 14 December 2006.
- (41) *Id.*, para.5.
- (42) *Id.*, paras.57-58.
- (43) *Id.*, para.33.

- (44) Ministry of Justice, 'Voting Rights of Convicted Prisoners Detained within the United Kingdom: Second stage consultation', CP 6 /09, 8 April 2009, at 14-16. また、質問3については、賛成9通・反対33通・無回答44通。質問4については、原則付与に賛成10通・原則剥奪に賛成6通・いずれも賛成1通・いずれも反対19通であった (at 16-17)。さらに、質問5については、一定の選挙犯罪処刑者に対する一律の選挙権の剥奪を維持することに対して賛成28通・反対16通であった (at 18)。
- (45) *Id.*, at 21. なお、第1回意見聴取で賛成が88通中4通にとどまった質問1を前提としたことについて、政府は、回答の多くが全面的付与または全面的剥奪に積極的な賛成ではなく、質問1・2を前提としない案に対する明確な支持も少なかった点をあげている。また、受刑者に選挙権を全面的に付与する加盟国もあれば、全面的に剥奪する国があり、部分的に付与する国も付与の範囲はまちまちであり、受刑者の選挙権付与のあり方について、*Hirst v UK (No.2)* 判決も一定の「評価の余地」を認めていることをも理由としている。 *Id.*, at 23. And *also*, Letter to the Chair from Rt Hon Michael Wills MP, Minister of State, Ministry of Justice, dated 8 October 2009.
- (46) その他、選挙登録場所や投票方法に関する政府提案に対する賛否及び疑問 (質問4-11)、地方選挙・レファレンダムへの投票を認めるか (質問12) などが質問された。
- (47) Ministry of Justice, *supra* note 44, at 27.
- (48) 例えば、Prison Reform Trust and UNLOCK, 'Barred from Voting: The Right to Vote for Sentenced Prisoners', February 2010.
- (49) Ministry of Justice, 'Responding to human rights judgments: Government Response to the Joint Committee on Human Rights' Fifteenth Report of Session 2009-10', July 2010, at 23.
- (50) HC Deb, 3 November 2010, vol.517, cols.921-922. 財政面を強調した法改正論が見られるのが特徴的である。その一方で、法の支配の観点から、政治部門は、条約やヨーロッパ人権裁判所判決を遵守すべきとの議論も見られる。 *See*, Lord MacKay, Political and Constitutional Reform Committee on 1 February 2011, Q 13. また、ヨーロッパ議会でも、キプロスの Christos Pourgourides 議員 (人民党グループ) が、法の支配の母国であり、ヨーロッパ最古の議会を持ち、ヨーロッパ評議会の創立国であるイギリスが、国際法上遵守義務のあるヨーロッパ人権裁判所

の判決を履行しないための方便を見出そうとするのは不適切である旨を述べている。Parliamentary Assembly of the Council of Europe, 2011 Ordinary Session (First part) Report Sixth sitting, 26 January 2011.

(51) 2003年刑事司法法 (the Criminal Justice Act 2003) 以前に観念されていた長期刑と短期刑の分岐点であった4年が1つの根拠とされている。HC Deb, 20 December 2010, vol.520, col.151WS.

(52) Id.

(53) *Frodl v Austria*, Application 20201/04, (2011) 52 EHRR 5, paras.22 and 33-36. 大法廷上訴はなされず、本判決が確定した。

(54) S. Foster, 'Prison Voting — A Right, not a Privilege', (2010) 174 Crim L&J Weekly 713, at 714.

(55) *Greens and M.T. v United Kingdom*, Applications 60041/08 and 60054/08, (2011) 53 EHRR 21.

(56) ただし、後述するように、期限が到来する前に、*Scoppola v Italy* (No.3) 事件大法廷判決の確定から6ヶ月後まで履行の延期が認められた。

(57) *Scoppola v Italy* (No.3), Application 126/05, the decision of 18 January 2011. 本判決に対するイタリア政府の申立により、2011年7月に大法廷上訴が認められ、11月2日に審理が行われた。

(58) *See*, Prison Reform Trust, 'Barred from Voting: The Right to Vote for Sentenced Prisoners', February 2011, at 4-5.

(59) 後述する人権に関する両院合同委員会も、この点を指摘している。House of Lords and House of Commons Joint Committee on Human Rights, 'Enhancing Parliament's Role in Relation to Human Rights Judgments', Fifteenth Report of Session 2009-10, HL paper 85/ HC 455, para.107.

(60) Ministers' Deputies Decisions, 1059th DH meeting, 5 June 2009.

(61) Interim Resolution CM/ResDH (2009) 160.

(62) Decisions No.18, Adoption at the meeting, 1086th DH meeting, 3 June 2010.

(63) Ministers' Deputies decisions, 1092nd DH meeting, 15 September 2010.

(64) Ministers' Deputies decisions, 1100th DH meeting, 2 December 2010.

(65) House of Lords and House of Commons Joint Committee on Human Rights, 'Monitoring the Government's Response to Court Judgments Finding

- Breaches of Human Rights', Sixteenth Report of Session 2006-07, HL paper 128/ HC 728, paras.77-79.
- (66) House of Lords and House of Commons Joint Committee on Human Rights, 'Monitoring the Government's Response to Human Rights Judgments : Annual report 2008', Thirty-first Report of Session, 2007-08, HL paper 173/ HC 1078, paras.50-51, 58-59 and 63.
- (67) JCHR, *supra* note 59, paras.107-108, 117 and 119.
- (68) *Smith v Scott* [2007] CSIH 9.
- (69) *Toner and Walsh* [2007] NIQB 18, paras.9 (ii), (iv) and (vi).
- (70) *R (Chester) v the Secretary of State for Justice and another* [2010] EWCA Civ 1439. 最高裁への上訴は認められず、本判決が確定した。
- (71) *Tovey v Ministry of Justice* [2011] EWHC 271 (QB), paras.44-45, 48, 51 and 53.
- (72) *Id.*, para.71.
- (73) *See*, Michael Pinto-Duschinsky, *Bringing Rights Back Home: Making human rights compatible with parliamentary democracy in the UK* (2011).
- (74) HC Deb, 10 February 2011, vol.523, col.493.
- (75) Ian Paisley 議員(民主統一党)の議論が典型である。*Id.*, cols.518-519. この点に関して、「ヨーロッパ人権裁判所の判決は、世論を満足又は憤慨させるためではなく、人権原理を維持するためになされるものである」とする Caflisch 裁判官の補足意見は的確である。*Hirst (No.2) v UK*, *supra* note 34, para.O-I4, concurring opinion of per Caflisch.
- (76) 例えば、David Ruffley 議員(保守党)、*Id.*, col.540.
- (77) 例えば、Lorely Burt 議員(自民党)は、刑務職員として数々の修羅場を経験したと語りながらも、多くの受刑者は、仮にチャンスが与えられるならば社会や家族のもとで平穏に暮らす希望を抱いていること。我々も、受刑者が労働し納税する同じ社会の一員として社会に復帰することを望んでいること。受刑者の人権の剝奪は人間性の否定であり、彼らに無価値の人間であることを告げ、いっそう彼らを孤立させることにつながる旨を発言し、外部社会の人間と同様に選挙権の付与を求めた。*Id.*, cols.576-577.
- (78) *Id.*, col.533.
- (79) イギリスでは、大枠として、受刑開始から徐々に処遇が緩和される施設に移送

- し、社会内処遇を目指す段階的処遇方式が採用されている。See, S. Livingstone, T. Owen and A. MacDonald, *Prison Law*, (4th ed., Oxford, 2008) at 173-194.
- (80) HC Deb, 10 February 2011, vol.523, cols.562 and 572-573.
- (81) HC Deb, 6 September 2011, vol.532, col.14WS.
- (82) 条約46条4・5項は、閣僚委員会は、加盟国が、自国が当事者である事件において人権裁判所の確定判決に従うことを拒否していると認めるときは、加盟国に対する公式の通告の後に、3分の2以上の賛成によって、加盟国が条約46条1項上の義務を怠ったか否かについての問題を人権裁判所に付託できる（4項）。それを受けた人権裁判所は、加盟国の46条1項違反を認定した場合には、とるべき措置を検討するために事件を閣僚委員会に付託する（5項）と定めている。
- (83) 北村泰三「重層的人権保障システムにおける受刑者の選挙権——欧州人権裁判所の判例を中心に」法時83巻3号（2011年）45頁。この点に関して、受刑者の民意が集合的に没却されている点に着目し、平等原則との関係から検討して、「代表を選出する機会の平等」の確保を必要とする見解も傾聴に値する。倉田玲「禁錮以上の刑に処せられた者の選挙権」立命館法学300・301号（2005年）205頁。
- (84) See, S. Easton, *Prisoners' Rights: Principles and Practice*, (Routledge, 2011) at 224-225 and 227-228.
- (85) 犯罪をめぐる世論形成にあたっては、浜井浩一『実証的刑事政策論 真に有効な犯罪対策へ』（岩波書店・2011年）67-76頁を参照。
- (86) See, D. Cheney, 'Prisoners as Citizens in a Democracy', (2008) 47 Howard J 134, at 142. And see also, Easton, *supra* note 37, at 446.
- (87) 最大判1955年2月9日刑集9巻2号217頁。1952年総選挙時に、票の取りまとめに対する報酬及び運動資金として金銭を供与又は収受したなどとして、7名が公職選挙法221条1項の買収及び利益誘導罪で起訴された事件である。全員が原審で罰金刑を宣告され、このうち公職選挙法252条によって選挙権及び被選挙権の停止を受けた6名が上告した。
- (88) 倉田・前掲83、184頁。

